

## Einführung

Der vorliegende Referentenentwurf zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes stellt eine wichtige Grundlage dar, um das Aufgabenfeld und die Arbeitsweise der Bundespolizei gemäß den gegenwärtigen Erfordernissen anzupassen.

Die Beibehaltung des Prinzips der Selbstkostenerstattung für die gesetzlich definierten Unterstützungsleistungen durch private Verkehrsunternehmen ist ausdrücklich zu begrüßen.

Grenzkontrollen und polizeiliche Gefahrenabwehr sind integraler Bestandteil der Gewährleistungsverantwortung des Staates unabhängig davon, wo sie stattfinden. Die privaten Verkehrsunternehmen leisten über die Bereitstellung von diversen Unterstützungsleistungen einen wesentlichen Beitrag dazu, dass die Bundespolizei diese staatlichen Aufgaben effizient und umfänglich wahrnehmen kann. Die Finanzierung staatlicher Aufgaben erfolgt in Deutschland über Steuern, Gebühren und Beiträge. Deshalb ist eine Kostenerstattung für die Unterstützungsleistungen der privaten Verkehrsunternehmen richtig.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung bedarf vor diesem Hintergrund in drei Bereichen zwingend einer Anpassung:

### 1. Verhältnismäßigkeit und Zumutbarkeit verankern

Es widerspricht dem Gebot der Rechtsklarheit, dass auf Grundlage der novellierten Regelung für den Betreiber eines Verkehrsflughafens nicht erkennbar ist, in welchem Umfang er Unterstützungspflichten zu Gunsten der Bundespolizeischuldet. Die gegenwärtige Regelung knüpft an enumerativ benannte spezifische Tätigkeitsbereiche der Bundespolizei im Zusammenhang mit der Aufgabenwahrnehmung an den Verkehrsflughäfen an. Die im BPolG-E enthaltene Regelung sieht dagegen Unterstützungspflichten der Verkehrsflughäfen für zum Teil noch nicht definierte Aufgaben der Bundespolizei vor, die allein an die Zuständigkeit der Bundespolizei anknüpfen, aber keinen Bezug zu den Prozessen und Aufgaben der Verkehrsflughäfen haben.

**Die „unbestimmte Öffnungsklausel“ zu Gunsten der Bundespolizei, auf deren Grundlage von den Betreibern eines Verkehrsflughafens die Erfüllung von Unterstützungspflichten verlangt werden kann, die in keinem Zusammenhang mit dem Flughafenbetrieb stehen, belastet diese in unangemessener Weise. Der unbestimmte Bezug der Unterstützungspflichten auf § 1 Absatz 3 BPolG-E ist deshalb verfassungsrechtlich durchaus bedenklich.**

Es ist z.B. denkbar, dass die Bundespolizei auch die Unterhaltung von Forschungseinrichtungen, Ausbildungsstätten oder ähnliche nicht spezifische flughafenbezogenen Einrichtungen durch die Inanspruchnahme Unterstützungspflichtiger ausgestaltet. Der Gesetzesentwurf limitiert hier jedenfalls nicht. In der Folge könnten Flughafenbetriebsgelände zu umfassenden Stützpunkten für Verwaltung und Einsatzkräfte der Bundespolizei werden. Schon heute ist die Bundespolizei zum Teil mit eigenen Inspektionen häufig einer der größten Nutzer von Flächen und Einrichtungen an Flughafenstandorten. Die Unbestimmtheit der geplanten Neuregelung befördert das Risiko, dass die Inanspruchnahme der Flughafenbetreiber weiter ausufern zu lassen.

Damit läge ein unverhältnismäßiger Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nach Artikel 14 GG vor, da die Flughafenbetreiber in der freien Nutzung und Verfügung ihrer

Betriebsstätten beschränkt wären, die über das objektiv erforderliche Maß der Nutzung für Unterstützungspflichten hinausgeht.

**Allein durch die Erweiterung der Aufgaben der Bundespolizei an den Verkehrsflughäfen in den letzten Jahren (z.B. aktuell Entry-Exit-System) führt zu einer zunehmenden Inanspruchnahme der Betreiber. Mit der nunmehr geplanten offenen Ausgestaltung der Anforderungsberechtigung wird die eigentliche Begrenzung der Unterstützungspflichten auf die am Flughafen erforderlichen Aufgaben vollständig ausgehöhlt.** Beispielsweise werden zum Teil Flughafenstandorte, die nahe an deutschen Landgrenzen liegen, bereits heute durch die Bundespolizei für die Aufgabenwahrnehmung zur Kontrolle ebendieser Landgrenzen genutzt. An Flughäfen mit Bahnanbindung wiederum bleibt häufig unklar, ob zum Teil die Inanspruchnahme des Flughafenbetreibers nicht für die Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Deutschen Bahn erfolgt. Zum Beispiel nimmt die Bundespolizei am Flughafen Berlin-Brandenburg auch Aufgaben des Personenschutzes und der Bewachung des Regierungsflughafens wahr, ohne dass dies bei der Inanspruchnahme des Flughafenbetreibers berücksichtigt wird. **Die Regelungen im geplanten § 96 BPolG-E unterstützen diese fragwürdige Praxis weiter.**

Verschärfend kommt hinzu, dass im BPolG-E der im aktuellen Gesetzestext enthaltene Verweis auf die Zumutbarkeit (§ 62 Abs. 4 BPolG) bei der Inanspruchnahme von weiteren Einrichtungen und Leistungen durch die Bundespolizei, entfällt. Die Zumutbarkeitsschwelle stellt bislang eine Obergrenze dar, die sicherstellt, dass das Verlangen der Bundespolizei nicht zu einer erheblichen Erschwerung der wirtschaftlichen Existenz der Flughafenbetreiber führen darf, dass die Betreiber nicht verpflichtet werden, etwas zu leisten, was sie nicht vermögen oder dass die Betreiber aufgrund der Anforderung der Bundespolizei anderweitige Pflichten verletzen. Der Wegfall dieses Korrektivs unterstützt die ausufernde und nicht mehr sachgerechte Inanspruchnahme von Flächen und Einrichtungen sowie weiterführenden Leistungen an Flughäfen durch die Bundespolizei und birgt damit das Risiko, dass vorbenannte Ereignisse eintreten können.

Um auch zukünftig die Verhältnismäßigkeit zu wahren, sollte die Inanspruchnahme von weiteren Leistungen der Flughafenbetreiber durch die Bundespolizei auch weiterhin an die Zumutbarkeit geknüpft sein.

Es ergibt sich zwingender Korrekturbedarf in zwei Punkten:

**a) Änderung zu § 96 Absatz 2 Nr. 5 BPolG-E:**

*5. die für die Wahrnehmung **dieser** der Aufgaben ~~der Bundespolizei~~ erforderlichen Einrichtungen, insbesondere Dienst- und Lagerräume gemäß den polizeilichen Anforderungen sowie Parkplätze für die Dienstkraftfahrzeuge der Bediensteten der Bundespolizei zur Verfügung zu stellen, sie in einem guten Zustand zu überlassen und während der gesamten Nutzung durch die Bundespolizei in diesem Zustand zu erhalten,*

**b) Änderung zu § 96 Absatz 3 BPolG-E:**

*„(3) Die Bundespolizei kann von den in Absatz 2 genannten Unternehmen oder Erwerbfern weitere Einrichtungen und Leistungen verlangen, die mit der Wahrnehmung von Aufgaben der Bundespolizei nach ~~§ 1 Absatz 3~~ **den §§ 2 bis 8** zusammenhängen **und die ihnen nach den Umständen zugemutet werden können.** § 8 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 zweiter Halbsatz des Luftsicherheitsgesetzes bleibt unberührt.“*

## 2. Vereinfachte Vereinbarungen zur Selbstkostenerstattung zulassen

Die **gemeinsame Festlegung von Pauschalen zur Erstattung bzw. Vergütung von Selbstkosten ist ein in der Praxis notwendiges Mittel zur Vereinfachung**, welches bereits an einigen Flughäfen angewendet wird. Das Verfahren ist sinnvoll und sollte weiter Bestand haben. Ein Wegfall würde zum einen bedeuten, dass für die bestehenden Vereinbarungen neue Kalkulationen und Vereinbarungen getroffen werden müssen, zum anderen nimmt es Bundespolizei und Flughafenbetreibern die Flexibilität schnelle und unkomplizierte Lösungen zu finden.

Gründe für eine Streichung der Regelung sind der Gesetzesbegründung insofern auch nicht zu entnehmen. Die Regelungen des § 62 Absatz 5 BPolG sind daher im Rahmen der Novellierung zu erhalten – wahlweise im Absatz 4 BPolG-E oder als gesonderter Absatz.

### Änderung § 96 Absatz 4 BPolG-E:

*„ (4) Die Bundespolizei erstattet den in Absatz 2 genannten Unternehmen auf Antrag ihre Selbstkosten für die Erfüllung der Verpflichtungen nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 und 6 sowie nach Absatz 3 Satz 1. In den Fällen des Absatz 2 Satz 1 Nummern 5 und 6 erfolgt die Erstattung der Selbstkosten nur soweit die Unternehmen die Einrichtungen nicht ohnehin selbst benötigen. Soweit in den Fällen des Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 und 6 ein Aufwand über das Maß hinausgeht, das für Einrichtungen der Bundespolizei üblich ist, wird er nicht vergütet.*

*Für die von der Bundespolizei zu zahlende Erstattung kann eine Pauschale vereinbart werden.“*

## 3. Sanktionierung bei Fehlleitung von Passagieren verschuldensabhängig ausgestalten

Die Zuständigkeit für die Schaffung der Infrastruktur zur **grenzpolizeilichen Steuerung der Fluggäste** liegt in der Verantwortung des Flughafens. Nunmehr soll der Flughafenbetreiber mit einem Bußgeld geahndet werden können, wenn es -trotz sachgerechter Bereitstellung der Infrastruktur - zu Fehlsteuerungen kommt. Der Entwurf verkennt dabei die Tatsache, dass Flughäfen in der Organisation der Steuerung von ankommenden Fluggästen auf die korrekte Übermittlung der Herkunftsdestination von Luftverkehrsgesellschaften bzw. deren beauftragten Dienstleistern angewiesen sind und dass ein wesentlicher Teil der operativen Zuführung bei Ankünften durch Beauftragte der Luftfahrtunternehmen (Bodenabfertiger) erfolgt (etwa Transport von Fluggästen zwischen Luftfahrzeug und den Abfertigungsgebäuden). **Eine Fehlsteuerung sollte daher verursachergerecht geahndet und nicht aus Vereinfachungsgründen pauschal dem Flughafenbetreiber als vermeintlichen Verursacher zugeordnet werden. Dies widerspricht dem Grundsatz der Verursachungsgerechtigkeit.**

Auch im Falle der Selbstabfertigung einer Fluggesellschaft hat der Flughafenbetreiber keinen Einfluss auf mögliche Fehlleitungen von Passagieren.

### Änderung § 96 Absatz 5 BPolG-E:

*„(5) Die Bundespolizei kann **an einem Verkehrsflughafen dem Betreiber eines Verkehrsflughafens**, auf dessen Betriebsgelände sie Aufgaben nach ~~§ 1 Absatz 3~~ **§ 2** wahrnimmt, untersagen, Passagiere fehlszuleiten. Widerspruch und Klage gegen die Untersagung sowie die Festsetzung des Zwangsgeldes haben keine aufschiebende Wirkung.*